Comisión de Derechos Humanos
S/C

Versión Taquigráfica N° 1688 de 2013

TRABAJO INFANTIL EN EL URUGUAY

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 3 de julio de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Gustavo A. Espinosa.
MIEMBROS:	Señoras Representantes Orquídea Minetti y Daniela Payssé y señor Representante Gonzalo Novales.
INVITADOS:	Señores Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social y Presidente del Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, doctor Juan Andrés Roballo; economista Juan Pablo Martínez, Asesor, y Coordinador Nacional de Actividades de la OIT en Uruguay, licenciado Fernando Casanova.

SEÑOR PRESIDENTE (Espinosa).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida al licenciado Fernando Casanova, Coordinador Nacional de actividades de OIT, a quien hemos invitado para conocer la situación del maltrato infantil en Uruguay, para saber de qué manera podemos seguir construyendo políticas públicas para erradicar este flagelo e informarnos de las actualizaciones pertinentes.

Básicamente, la nota enviada incluía nuestra preocupación por la situación del trabajo infantil, por conocer las últimas recomendaciones, el porcentaje que representa el trabajo infantil en Uruguay, cómo se subdivide y cómo esas recomendaciones se adaptan a nuestra legislación laboral o si, en su defecto, sería pertinente legislar en la materia.

SEÑOR CASANOVA.- Previamente, pido disculpas, porque si bien dentro de nuestra estructura contamos en la región con especialistas en esta materia, yo soy Coordinador Nacional de actividades de OIT en Uruguay e intervengo en varios temas simultáneamente, pero pedí ayuda a los colegas para que me aportaran la información que solicitó la Comisión.

Básicamente, se podría decir que en materia de trabajo infantil en Uruguay, en los últimos años se ha producido un avance importante, como lo demuestra la información estadística, en la medida en que el país logró armonizar su metodología de medición del trabajo infantil con los criterios internacionalmente aceptados, específicamente por las áreas estadísticas de la OIT. Concretamente, en 2010 se hizo una encuesta nacional sobre trabajo infantil, que nos dio la posibilidad de comparar datos con los estándares internacionales. Se trata de una encuesta bastante extensa, que comparte el marco con la encuesta continua de hogares, que se enfocó específicamente en los niños, niñas y adolescentes de entre cinco y diecisiete años de edad, lo que equivale, aproximadamente, al 21% la población del Uruguay, es decir, unos 685.100 habitantes.

Los resultados de la medición del trabajo infantil dependen de dónde se establezca la frontera. En esta encuesta se manejan dos fronteras; por un lado, lo que se denomina la frontera general de producción, que deja fuera de la medición todo aquello que sean actividades no productivas, es decir, todo lo que está vinculado a educación, esparcimiento, actividades culturales, deportivas y cuidado personal, y, por otro, lo que podríamos llamar actividades productivas, y discrimina entre producción económica y no económica.

Si excluimos solo las actividades no productivas, con la metodología de frontera general de producción, las cifras correspondientes a 2010, para esta población de cinco a diecisiete años, estaban en el orden de 13,4%, alrededor de los 92.000 niños y adolescentes. Si usamos la otra metodología de frontera de producción, que es un poco más ajustada, la cifra estaría en el 9,9% de niños, niñas y adolescentes en condiciones de trabajo infantil.

Corresponde aclarar que cuando hablamos de trabajo infantil estamos hablando de niños que trabajan por debajo de la edad mínima de admisión en el empleo y de adolescentes, mayores a quince años y hasta dieciocho años cumplidos, que desempeñan actividades consideradas peligrosas; eso es, básicamente, lo que estarían revelando estas cifras.

Si la Comisión lo desea, podríamos enviar el informe completo del INE, que es bastante extenso. Ahí se subdividen estas cifras generales.

Esta medición más ajustada de frontera general de producción da cuenta que aproximadamente 1,4%, correspondiente a alrededor de 68.000 niños, niñas y adolescentes, harían actividades consideradas no peligrosas, un 3,2% de niños de cinco a catorce años están desarrollando actividades peligrosas y un 5,3% de adolescentes de quince a diecisiete años estarían desarrollando actividades peligrosas. Es importante señalar que estas cifras nos están mostrando que dentro de la problemática del trabajo infantil, la incidencia del trabajo en actividades peligrosas sería del orden del 75%.

Entonces, con esta medición se ha constatado un avance. En ese sentido, el avance que constatamos como OIT es el de continuar con una medición de carácter regular. Si bien habría que tomar algunas definiciones -si va a ser un módulo o una encuesta regular, una encuesta especializada cada cierto tiempo, una batería de preguntas en una encuesta regular, etcétera-, tendríamos que encontrar la forma de actualizar en el tiempo este tipo de mediciones.

Por otra parte, también podríamos mencionar como avance que constatamos en Uruguay, la descripción de las actividades peligrosas. Las recomendaciones internacionales establecen una lista no taxativa, no cerrada; es más, establecen que se consulte constantemente con distintos actores, empleadores y trabajadores para actualizar esta lista. Uruguay ha adoptado una primera aproximación en ese sentido con descripciones, tanto a nivel sectorial como de otras tareas desarrolladas.

En la normativa internacional existen dos convenios considerados centrales en la materia, que son el Nº 138 sobre edad mínima, de 1973, y el Nº 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, de 1999, ambos ratificados por Uruguay.

También se planteó en la nota preguntas relativas a la necesidad de actualización legislativa. En general, uno constata que los desafíos quizás no estén tanto en ese plano, sino en el diseño y en el avance en materia de políticas públicas. Por ejemplo, un de los resultados esperados para Uruguay era disponer de un instrumento de política nacional que articulara la respuesta pública y privada, orientada a la prevención y erradicación del trabajo infantil y a la protección del trabajo adolescente permitido. El avance a junio de 2013 es que se dispone de un documento de lineamientos y de una consulta de diagnóstico con actores clave sobre trabajo adolescente, panorama de políticas, programas y servicios, ejes clave de políticas, pero todavía persiste el desafío de diseñar el instrumento de política específico.

Por otra parte, la Resolución 1012 de 2006 del Directorio del Inau establece las actividades peligrosas para Uruguay. Básicamente, en ese caso, se trata de elaborar un desafío específico que sustente la determinación de los criterios de peligrosidad en el trabajo, con vistas a la actualización del listado, continuar consultando el listado con actores clave, a nivel tripartito y de la sociedad civil, aprobar el listado -quizás sí requiera iniciativa legislativa- con carácter vinculante, para todos los sectores y actores, tanto públicos como privados, y desarrollar un agresivo programa de difusión y capacitación en el uso y aprovechamiento del listado, especialmente a nivel de la función inspectiva, que en este caso debería ser conjunta, del Ministerio de

Trabajo y Seguridad Social e Inau, para el control del trabajo peligroso y difusión en los medios de comunicación para que se tome conciencia a nivel social.

Quizás también se podría anotar como un desafío, no solo en términos de modificaciones legales, sino también de arreglos institucionales, la mejora de la acción conjunta en materia de inspección entre el Inau y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en todo lo que tiene que ver con la identificación de situaciones de trabajo infantil, deliberación para reestablecimiento de derechos y seguimiento.

Asimismo, se han constatado avances en acciones de carácter sectorial, de fuerte concentración de trabajo peligroso, específicamente en la prevención y erradicación de trabajo infantil como hurgadores y clasificadores de basura. En este caso, debemos hablar de objetivos, que son los que se establecen tanto a nivel de OIT, como del Comité Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil, que integran el sector público, organizaciones de trabajadores, etcétera. Los avances en este caso son que se dispone de un estudio previo de caracterización del trabajo infantil en el sector de hurgadores y clasificadores de basura, de un plan para abordar el trabajo infantil en este sector y la implementación del Programa Uruguay Clasifica, que puede convertirse en una plataforma de acción para la estrategia de prevención y erradicación del trabajo infantil en este sector.

No obstante, persisten desafíos: implementar el plan a través de una iniciativa piloto que busque declarar libre de trabajo infantil a este sector y actualizar y complementar el estudio sobre trabajo infantil. En este caso, los actores clave son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Inau, el Ministerio de Desarrollo Social y los gobiernos locales.

Por último, según nuestros registros estaría faltando la adecuación de normativas específicas para reglamentar la vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades deportivas y artísticas; no tenemos información de que se haya hecho algo en este sentido, y el objetivo sería asegurar la protección de los derechos de estos niños, niñas y adolescentes en los trabajos a los que están expuestos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me gustaría que el señor Casanova se explayara más en lo que tiene que ver con la normativa específica para reglamentar la vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades deportivas y artísticas, porque el eventual peligro podría existir para actividades remuneradas y no remuneradas. Es decir, no veo la diferencia entre las exigencias físicas y psicológicas en actividades deportivas o artísticas, sean o no remuneradas.

No creo que la peligrosidad se mida en función de que una actividad sea remunerada o no.

SEÑOR CASANOVA.- En el caso de las actividades artísticas y deportivas, corresponden las mismas exclusiones que en las actividades de formación profesional y técnica, donde se puede ver a niños o adolescentes desarrollando tareas que podrían ser muy similares. La diferencia en este caso es que estos niños estarían desarrollando actividades de carácter formativo, en determinado ambiente, con determinadas garantías y protección desde el punto de vista de los riesgos. El señalamiento en el caso de las actividades artísticas y productivas se sustancia cuando, por ejemplo, los niños están sometidos a horarios excesivos, extensos, a riesgos de hostigamiento o de daño moral, o presiones que puedan afectarlos física y psicológicamente.

Por eso, siempre hay que actualizar las definiciones de carácter sectorial y las actividades que puedan implicar algún riesgo y que podrían a clasificar a un trabajo o una actividad como peligrosa para los niños.

SEÑOR PRESIDENTE.- Existen distintos programas y propuestas a nivel internacional que intentan solucionar la problemática del trabajo infantil. En general, esta problemática se da en contextos socioeconómicos críticos.

Brasil, en su momento, puso en marcha un programa denominado Bolsa de Familia, para evitar, entre otras cosas, el trabajo infantil y, en contrapartida, el Estado ofrecía una especie de subsidio y el niño debía ir a la escuela. Por cierto, se trata de realidades totalmente distintas. En nuestro país existen muchas prestaciones sociales que tienden a mantener a los niños en los centros educativos y sacarlos de los ámbitos de trabajo.

Hemos escuchado a OIT hablar de diagnóstico, pero quiero saber si en el caso de Uruguay existe alguna propuesta o fórmula que se perfilaría como la más aconsejable, o si recomienda aplicar un conjunto de medidas, incluidas en una política de Estado.

SEÑOR CASANOVA.- Obviamente, el camino sería aplicar un conjunto de medidas.

Sin duda, la incidencia de un fenómeno depende de la edad, del sexo, del área de residencia y nivel socioeconómico. Tal vez las medidas que tengan más impacto, sean las de empleo en general. Es decir, en la medida en que dispongamos de un marco de políticas y de una situación que favorezca una inserción laboral adecuada de los adultos miembros del hogar, se restringirá la necesidad de trabajo infantil. Esto no obsta a que esta política de empleo pueda complementarse con algún tipo de programa de transferencia condicionada, como se ha hecho en América Latina, como en Brasil, o la propia experiencia nacional, que como contrapartida tiene la asistencia a los centros educativos.

No existe una receta única, y por eso hablo de un complejo de políticas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me gustaría conocer la opinión del licenciado Casanova sobre ese porcentaje de 3,2% de trabajo infantil de niños entre cinco y catorce años en actividades peligrosas y de 5,3% de adolescentes entre quince y diecisiete años en actividades peligrosas.

Si bien me queda claro que se necesita un complejo de políticas para erradicar este flagelo, pregunto si existe alguna experiencia exitosa en el mundo que se pueda adaptar en Uruguay para erradicar el trabajo infantil peligroso en estos segmentos.

SEÑOR CASANOVA.- En general, las experiencias más exitosas comparten, en primer lugar, una fuerte asociación público-privada, sin la concurrencia de los actores del mundo laboral, en lo posible desde un abordaje simultáneo sectorial y local, lo que permite identificar este tipo de situaciones y pasar de las grandes estadísticas nacionales a las situaciones concretas. Los compañeros del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrán comentar cómo se ha venido avanzando en la constitución del Comité Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil a nivel departamental.

Todos esos pasos van en una buena dirección y, obviamente, hay acciones que concentran más este tipo de actividades. Por eso mencioné el sector de hurgadores y clasificación de residuos donde se viene avanzando y concentrando esfuerzos. En el plano nacional, me parece una buena práctica.

Insisto que he asistido no como especialista en trabajo infantil, sino como coordinador de actividades, pero desde ya tomo nota de todos los pedidos de información en términos comparados, a efectos de proporcionar a la Comisión ejemplos de buenas prácticas a nivel internacional.

(Ingresa a Sala el Inspector General de Trabajo y Seguridad Social y Presidente del Comité Nacional para Erradicación del Trabajo Infantil, doctor Juan Andrés Roballo, y el economista Juan Pablo Martínez, asesor)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión da la bienvenida al Inspector General de Trabajo y Seguridad Social y Presidente del Comité Nacional para Erradicación del Trabajo Infantil, doctor Juan Andrés Roballo, y a su asesor, el economista Juan Pablo Martínez.

SEÑOR ROBALLO.- Es un gusto reencontrarme con varios legisladores con quienes compartimos trabajo en la Legislatura anterior.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ve con mucho agrado que el Parlamento lo convoque para intercambiar opiniones y generar acciones que puedan involucrar a todos, sobre todo en este ámbito que es una de las principales cajas de resonancia.

En primer lugar, es importante destacar que Uruguay hoy cuenta con una encuesta de carácter nacional. Si bien teníamos encuestas de 1999 y 2006, esta, que se realizó en 2009 se hizo en función de los

requerimientos y parámetros técnicos marcados por la OIT. Esto no quiere decir que las encuestas anteriores estuvieran mal, sino que aplicaban una metodología diferente. Este aspecto permite a Uruguay compararse con otros países y a sí mismo conforme a parámetros aceptados internacionalmente.

Sin embargo, hay que decir que los datos provienen de un relevamiento de 2009 y luego de una inversión importante en políticas sociales sería tiempo de realizar una nueva encuesta, con las mismas características para, entre otras cosas, medir el impacto de las políticas en materia de niñez y adolescencia.

Corresponde aclarar esto, porque como Inspector General del Trabajo no veo ese correlato entre esos datos y la realidad cuando realizamos actividades fiscalizadoras. Es decir, la presencia del trabajo infantil actualmente no tiene una presencia en los parámetros que marca la encuesta. Obviamente, no se trata de una afirmación científica y contundente sino de un análisis que parte de la actividad fiscalizadora.

Esta encuesta de 2009 proporciona una cantidad de información. Obviamente, el trabajo de niños, niñas y adolescentes menores de quince años es un aspecto negativo que repercute en sus posibilidades presentes y futuras, en lo que tiene que ver con su salud, educación, etcétera. Para el caso de los mayores de quince años, existe un mecanismo para habilitar el trabajo infantil -siempre que no sea peligroso-, que se realiza en el Inau, pero otro de los cometidos del Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador -esta última parte casi nunca se menciona- es la protección del adolescente trabajador.

La encuesta aporta una cantidad de datos interesantes, a saber, el trabajo se concentra básicamente entre los quince y diecisiete años, no entre los cinco y catorce años, aspecto importante a destacar. Estamos hablando de un 10% de la población entre cinco y diecisiete años, que representa unos 67.000 niños, niñas y adolescentes; en estos días se ha hablado de 92.000 niños, niñas y adolescentes. Si a estos 67.000 niños, niñas y adolescentes sumamos el trabajo doméstico en el hogar, considerando intensivo o peligroso, conforme a parámetros internacionales y definido como tal si supera las catorce horas a la semana -aspecto que ha sido discutido, pero nos ceñimos a los parámetros internacionles-, la cifra sube al 13,4% y pega ese salto que llama la atención. Esto se ha discutido acá y en otros países, porque, obviamente, hay hábitos en los hogares que tienen que ver con la educación, con los valores, etcétera. Por eso, el parámetro es la cantidad de horas a las que el niño está expuesto a estas responsabilidades.

Asimismo, la encuesta establece que hay más varones trabajando que niñas y adolescentes mujeres, el doble; quizás habría que hacer un estudio más profundo sobre el particular, porque hay algunas tareas que se invisibilizan -las de cuidados y las del hogar-, pero es lo que surge de la encuesta.

Obviamente, como se sabe el trabajo infantil tiene un impacto en la deserción del sistema educativo. No quiero aburrir con las cifras, porque están publicadas, pero me interesa destacar algunos datos. Por ejemplo, en cuanto a las categorías ocupacionales, los empleados representan la mayor proporción, 53,6%, seguido por lo que se define como trabajos familiares no remunerados, 29,6%, mientras que los que se desempeñan por cuenta propia representan solo el 14%. Son datos interesantes para analizar y diseñar políticas de abordaje.

Otro dato interesante de la encuesta es que el ingreso para el hogar por el trabajo de niños, niñas y adolescentes representa el 9%, lo que nos da cuenta de la faceta cultural del problema, porque conforme a esta cifra no sería determinante para la supervivencia familiar y, en ese sentido, también se explica el núcleo duro y las dificultades de erradicar sobre todo algunas formas de trabajo infantil, porque tiene que ver con aspectos culturales. Este fenómeno se da fundamentalmente en el ámbito rural, donde el adolescente pasa rápidamente a trabajar, componente cultural importante que merece un abordaje diferenciado.

La inequidad por razón de género también se advierte, según la encuesta, en el trabajo de niños, niñas y adolescentes. Los niños y adolescentes varones ganan más que las niñas y adolescentes por los mismos trabajos.

Se podría desagregar información, pero quiero concentrarme en aspectos más formales. En lo que tiene que ver con prioridades y propuestas, la OIT este año propone para la reflexión y el trabajo la presencia del trabajo infantil doméstico en casas de terceros, no en la casa propia, aunque después de catorce horas semanales está definido como peligroso. La OIT marca una línea de trabajo. En realidad, Uruguay viene bastante bien en ese sentido porque, como se sabe, no solo fue el primer país en ratificar el Convenio Nº 189 de trabajo doméstico, sino que además tuvo una participación contundente en su construcción. Asimismo,

antes de firmar el convenio, ya tenía ley, cuando, en general, se ratifican los convenios y se dicta un decreto reglamentario o se aprueba una ley para reglamentar el convenio. En lo que tiene que ver con el trabajo de niños, niñas y adolescentes la Ley Nº 18.065 marca como límite los dieciocho años, salvo que mediando razones fundadas y realizando el trámite correspondiente en el organismo competente -el Inau-, a partir de los quince años, se puede realizar trabajo doméstico en casas de terceros. El principio es que, por debajo de dieciocho años, en casa de terceros no se puede realizar.

Como se sabe, el Ceti es cuatripartito y está integrado por organismos del Estado; lo preside la Inspección General del Trabajo, tiene una asesoría técnica del Inau, que lo integra, además de representantes de la asociación de empleadores, de la organización de trabajadores y de la sociedad civil organizada, de las ONG a través de una representación de Anong. También es cierto que se han ido incorporando actores que quizás no estén incluidos en el decreto original que creó al Ceti, pero que la dinámica de trabajo y de acción interinstitucional ha hecho que se integren con total normalidad. Por ejemplo, en los Ceti del interior, el Gobierno departamental cumple un rol fundamental, es decir, adquiere una importancia en la acción y en el funcionamiento muy relevante, aspecto interesante a destacar.

El Ceti viene desarrollando distintas actividades y participando en los diferentes proyectos, tanto a nivel nacional como internacional, pero quiero destacar un par, porque me parece que hablar de ellos demostrará el esquema de trabajo que se ha propuesto, que obviamente siempre requiere evaluación y análisis. Por ejemplo, a través de la contratación de algún técnico de la OIT y de la activa participación de los integrantes del Ceti, inclusive, a partir de los datos de la encuesta, se resolvió generar un proyecto e incidir en la presencia de trabajo de niños, niñas y adolescentes en la recolección y clasificación de residuos; si uno analiza la encuesta, no es el lugar de mayor presencia de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, se trata de un trabajo especialmente peligroso; es de los trabajos definidos como peligrosos. Además, para el Ceti hubo una definición especial de la necesidad de un abordaje no solo numérico de las diferentes realidades de trabajo de niños, niñas y adolescentes, sino también de la especial peligrosidad, afectación de derechos y posibilidades futuras. En ese sentido, se elaboró un proyecto que, grosso modo, es una respuesta que requiere un abordaje integral e interinstitucional, porque es un fenómeno que comprende muchas causas. Un abordaje individual, sin coordinación interinstitucional, tendría un impacto muy relativo. A veces nos preguntan qué pasa con los gurises que van en los carros; seguramente, los cuerpos inspectivos del Ministerio, del Inau y de la Intendencia podríamos bajar a todos en un día, ¿pero cuánto dura eso? ¿Uno, dos o tres días? Hay que generar una verdadera alternativa a ese niño, niña y adolescente en el carro. Además, la presencia más importante de estos niños, niñas y adolescentes no es en el carro, sino en la clasificación en el hogar. Este ejemplo evidencia a qué nos referimos cuando hablamos de abordaje integral e interinstitucional; generamos un impacto puntual, sin ir al fondo del asunto. Por eso es tan importante medir nuevamente, porque ya hoy los datos de algunos organismos del Estado que llevan adelante políticas en esta materia, son diferentes a los de la encuesta de 2009.

La clave, además de este proyecto, es una acción de los diferentes organismos del Estado para incidir contundentemente en todo el proceso de formalización del trabajo con la basura, en la recolección y clasificación de residuos, y también en el circuito comercial que, como se sabe, genera mucho trabajo y mucho dinero. El proyecto apunta a incidir en el circuito de formalización de trabajo en esa área y también en el circuito comercial de la basura. Por eso hablamos de abordaje integral e interinstitucional. Si uno piensa en la recolección y clasificación de residuos, considerando solo el carrito que anda por los barrios de Montevideo, no se podrá incidir realmente en las causas que generan este trabajo infantil.

Este proyecto fue presentado en el Consejo Nacional de Políticas Sociales y desde el Ceti se ha dado un par de pasos, fijados como primeras fases. Si bien el Ceti no es una unidad ejecutora de un Ministerio, sino un coordinador y promotor de políticas, ha tenido impulso para generar acciones concretas, por ejemplo, este proyecto que fue presentado en el Consejo Nacional de Políticas Sociales, que mereció encuentros interministeriales, inclusive, entre los propios de Trabajo y Seguridad Social y de Desarrollo Social, también con la Intendencia Departamental de Montevideo, que ha desarrollado proyectos muy interesantes e importantes.

Nosotros hemos evaluado positivamente la creación de una mesa de trabajo donde se puedan plantear las diferentes visiones sobre la realidad del trabajo infantil, por ejemplo, fiscalizadora, quizás desde la perspectiva de la Inspección General del Trabajo, que integre a otros organismos como el Inau, que también tiene su competencia. Obviamente, hablamos de distintos integrantes, de los órganos de la educación, de los

trabajadores, de los empleadores y de la propia sociedad civil organizada, que también ha demostrado una fuente de creatividad muy importante para diseñar políticas.

Otro proyecto que pretende lograr un alcance regional se denominó "El Mercosur unido contra el trabajo infantil". Implicó fiscalización binacional a través de la Inspección General del Trabajo que aprovechó compromisos de fiscalización conjunta con países vecinos para incorporar una especial mirada a la presencia, y en qué condiciones, de niños, niñas y adolescentes. Este operativo se llevó conjuntamente con Brasil y después hubo otro con Argentina, pero en el transporte de carga, donde se trató de ver el fenómeno -objetivo que no es el primordial del Ceti- del trabajo sexual comercial, que nos cuesta decirlo, porque si bien la OIT lo define como trabajo, en el Ceti existe un consenso para no llamarlo trabajo. En definitiva, se trató de aprovechar este operativo para aportar información a quienes corresponde, porque en ese caso se está hablando lisa y llanamente de delitos. Esto implicó una campaña de sensibilización con Brasil -sobre todo para la presencia de determinadas formas de trabajo- en medios gráficos, de comunicación, especialmente en radios, con referentes locales, que en general son los que llaman la atención en este tipo de campañas. La evaluación fue positiva.

Hoy estamos preparando la Tercera Conferencia Global sobre el Trabajo Infantil, en Brasilia, y los pares del Ceti en el Mercosur quieren tener una coordinación, un papel propositivo relevante y de calidad. Se está desarrollando un trabajo muy interesante, porque existen muchas expectativas de que se generen instrumentos y compromisos que nos ayuden a cumplir con nuestros fines. Como se sabe, en la realidad del mundo del trabajo, cada vez más se necesita, por cuestiones económicas, pero también culturales, acciones regionales e internacionales, que luego tienen impacto a nivel local.

SEÑOR PRESIDENTE.- Confieso que muchas veces me cuesta diferenciar cuál es la frontera entre trabajo y cooperación familiar; quienes hemos vivido en la zona rural, sabemos que existen algunas delimitaciones difíciles. Sin duda, esto habla muy bien del rigor estadístico y científico con que se realizó esta encuesta, que se hizo respetando principalmente los parámetros internacionales.

Quiero anotar un dato que me parece importante tener en cuenta. Existe una deserción estudiantil en Secundaria, acompañada de la consiguiente ocupación laboral, que en la zona urbana es de un 1,4%, y que en la zona rural asciende al 8,2%. Comparto esta preocupación para saber cómo podemos colaborar para encontrar una solución.

Otro aspecto son los trabajos peligrosos. En la franja de cinco a siete años, el trabajo infantil peligroso aumenta a 8,5%. En este caso, también estoy como en una nebulosa, porque en las actividades rurales uruguayas, que tienen que ver con usos y costumbres de adolescentes que colaboran con sus padres, ¿hasta dónde se considera peligroso, por ejemplo, manejar determinada maquinaria agrícola, no pesada, sino de uso frecuente?

Entonces, creo que sería necesario, como dijo el doctor Roballo, actualizar estos datos, porque quizás estemos ante realidades en las que estoy convencido que ha habido avances; quiero destacar especialmente este aspecto, porque me parece de gran significación.

Otro dato que preocupa de la encuesta es que 1.300 niños mendigan; si bien representarían un porcentaje ínfimo, a nosotros nos preocupa. En ese sentido, quizás el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o la OIT tenga alguna recomendación para encontrar una solución. Porque esta invitación tiene el espíritu constructivo de buscar soluciones en conjunto.

SEÑORA PAYSSÉ.- He escuchado atentamente las dos intervenciones de nuestros invitados, y sus palabras me llevan a hacer algunas reflexiones. Este es un intercambio de información muy saludable entre Poderes e instituciones, en el marco del día internacional para la erradicación del trabajo infantil.

Estamos mirando la realidad uruguaya, que es lo que nos compete, pero no debemos quedarnos en lo doméstico sin mirar hacia otras culturas diferentes. Por algo, organismos internacionales como la OIT hacen recomendaciones con valor universal, y el aterrizaje en lo local puede tener diferentes expresiones. Si nos comparamos con nosotros mismos podemos llegar a ver que estamos en cierto nivel de mejoría, y si nos comparamos con otros países, estamos en niveles de excelencia, cosa que no debe conformarnos. En efecto, la cultura juega un papel importante y es difícil marcar límites entre el trabajo infantil a erradicar, y el trabajo

infantil que va en la dirección de la creación de hábitos, de cooperación, al servicio de los demás. Esta sería una experiencia de desarrollo personal y emocional del niño y adolescente. Lo primero es ir a las fuentes y ver qué se considera trabajo infantil pernicioso, un tipo de trabajo que prive a niños, niñas y adolescentes de esa etapa tan importante de desarrollo psicológico. Tenemos que considerarlo desde el punto de vista de sus derechos, lo que tiene que ver con normas internacionales que atienden al proceso de maduración psicológica, intelectual y corporal. Nos preocupan esos trabajos que no los dignifican sino que los perjudican y que determinan básicamente la privación de una etapa fundamental del desarrollo.

No quería dejar de señalar estas cosas. El tema que aquí se ha mencionado, el del trabajo rural, tiene mucho más de creación de hábitos y de aspectos culturales que -por decirlo de alguna manera- de explotación de los niños, niñas y adolescentes. Ahora, eso sí: debemos preocuparnos de que esos trabajos no pongan en peligro su integridad física y que no interfieran en su escolarización, en la posibilidad de seguir avanzando en los estudios. Tampoco debe generarse la falsa contradicción de "hasta aquí llegué estudiando, porque ahora me toca hacer otra cosa". Algunas tareas de cooperación tienen que ser compatibles con la asistencia a la escuela o al liceo. He recorrido varios países, por mi tarea parlamentaria, y siempre me he ocupado de ver una cantidad de niños y niñas que trabajan conjuntamente con sus padres; no eran niños abandonados, se trata de la práctica de una cultura a nivel familiar según la cual, el hijo o la hija mayor debía abandonar los estudios cuando se consideraba que había aprendido lo necesario, y se incorporaba al ciclo de trabajo de su familia. Esa cultura prima en algunas actividades en nuestro país, como también prima en esa situación compleja que se mencionaba, la de los hurgadores y clasificadores. Así como ese trabajo es insalubre y pone en riesgo a los niños, hay una contradicción, porque de alguna manera existe una protección familiar; así lo tienen incorporado a su cultura. Muchas veces las madres y los padres que se suben a los carros piensan que están protegiendo a sus hijos al llevarlos con ellos, porque fuera del horario escolar quedarían solos y en peligro. Es aquello de que "llevo a mi hijo conmigo porque así está seguro y en ningún lugar va a estar mejor que conmigo". Ese hecho juega en muchas actividades que hoy en día los niños, niñas y adolescentes realizan, por supuesto que en detrimento de su desarrollo en otros aspectos.

Hay otro tema complicado, que es la dificultad de determinar el límite exacto de la peligrosidad para una tarea. Voy a poner un ejemplo muy simple. En cierta época del año, se recogen las piñas de los pinos, que tienen un valor de venta. Es casi imposible regular una actividad como esa, zafral e informal, que se puede comparar con la costumbre familiar de recoger ramas y piñas sin fines de venta, solamente para prender el fuego y hacer un asado. Sin embargo, puede haber casos en que el niño o adolescente esté en peligro, si se trepa a un árbol, sin elementos de seguridad, y sacude sus ramas.

Preguntaba al licenciado Casanova sobre el concepto y las normas básicas respecto de las tareas peligrosas; es algo muy subjetivo y relativo. ¿Hasta dónde llega a suponer un riesgo para los derechos y la salud de un niño, niña o adolescente, la competencia, la exigencia con el fin de destacarse en una actividad artística o deportiva, pensando que en un futuro les puede dejar dinero?

Me parece bueno este intercambio, pero también debemos reflexionar sobre cuestiones que tienen que ver con lo cultural y con los límites difusos entre el trabajo y las actividades riesgosas, y también con la creación de hábitos a través del trabajo, ya que este es un gran generador de hábitos.

SEÑOR NOVALES.- Damos la bienvenida a nuestros visitantes, entre quienes se encuentra un ex colega; les agradecemos su presencia y su asesoramiento.

Estoy totalmente de acuerdo con lo expresado por la señora legisladora Paysée y por el señor legislador Espinosa; me parece que hay que discriminar, a nivel del trabajo infantil, entre el trabajo urbano y el rural, porque una cosa es la teoría y otra, la realidad. Nadie puede desconocer que, cuando una persona está realizando un trabajo rural, en relación de dependencia o no, si vive con su familia -lamentablemente, cada vez son menos quienes conviven con la familia en el medio rural, porque los hemos ido expulsando de allí, hacia los cinturones de pobreza de las ciudades-, un asalariado, con todos los derechos legales que posee, hay un grupo trabajando junto a él. Y si hay un adolescente a quien el padre le encarga ir a buscar un poco de leña para calentar las casas, el gurí va a ir. Y si viene una tormenta y deben ir a juntar la majada, el gurí o la gurisa van a ir. Entonces, se me ocurre algo para los casos en que existe una relación de dependencia y un núcleo familiar que trabaja. Parto de la base de que no es lo mismo registrar en un centro urbano a un menor de edad que trabaja, donde se va al Inau por los trámites, que hacerlo en el medio rural, donde es mucho más difícil la tramitación. Yo soy patrón y en vacaciones he tomado trabajadores menores de edad; el trámite en Inau es

muy rápido, no diría que es sencillo pero es sumario, y los gurises a los dos o tres días están trabajando sin ningún problema. Pero a esto iba: en caso de relaciones de dependencia y tomando en cuenta que hay cierto peligro en muchos trabajos, ¿no se ha pensado hacer una extensión al seguro de cobertura de accidentes y de salud para ese niño o niña que colaboran con la familia en forma no remunerada? Tal vez sea una quimera, una fantasía, pero si ese niño o niña tiene un accidente al colaborar con la familia, ¿no podría extenderse el seguro que cubre a su padre o a su madre? No es necesario que lo contesten ahora, porque es un temón, es algo grande a resolver; y después tendremos que enfrentarnos con el Banco de Seguros, que no es poco. Pero por algo debemos empezar.

SEÑOR ROBALLO.- Las intervenciones son muy interesantes y van al núcleo de nuestras reflexiones, y de los proyectos. Yo había omitido uno, que es el primero que debí haber mencionado, un proyecto con el Parlamento, sobre el fortalecimiento del acceso a las normas legales; está referido al Convenio Internacional de Trabajo número 184. Es un trabajo extraordinario y su cara visible ha sido la señora Margarita Percovich. Venimos trabajando muy bien. La temática es la presencia del trabajo de niños, niñas y adolescentes en medios rurales. Debí haberlo mencionado como primer ejemplo de las cosas que estamos haciendo ahora.

El proyecto implicó intercambio con diferentes instituciones, relevamiento, trabajos de campo, reuniones, recomendaciones, y se acaba de hacer una presentación, la semana pasada, en el Parlamento, de los resultados del proyecto. Por motivos de salud no pude asistir en esa oportunidad, el economista Juan Pablo Martínez, que me acompaña, fue quien representó a la Inspección. Sin duda hay una atención y una mirada especial al trabajo de niñas, niños y adolescentes en el medio rural.

Para ir a las cuestiones un poco formales, ¿de dónde partimos para contestarnos varias de las preguntas que nos hacemos permanentemente? Partiendo de la base de que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la educación, a la salud, a un desarrollo integral, y que el Estado tiene que ser garante de esos derechos, se llega a la conclusión de que los menores de dieciocho años no deben trabajar. Ese es el principio. Porque puede verse afectada la salud, la educación, el desarrollo físico y psicológico, sobre todo por algunas tareas peligrosas que son las que define el Convenio 182. En el ámbito cuatripartito del Ceti se hizo una especie de aggiornamiento de ese abanico de actividades, algunas de las cuales no existen en el país. No voy a aburrirlos mencionando todas, pero sí podemos expresar los criterios a los que tenemos que ceñirnos quienes estamos pensando en políticas y además, fiscalizamos y hacemos recomendaciones. Hay trabajos definidos como peligrosos tomando en cuenta su naturaleza: por ejemplo, aquellos que exponen a abusos físicos, psicológicos, o sexuales -como aclaraba al principio-; estamos hablando de trabajo callejero, trabajo doméstico, rural, actividades deportivas rentadas, pesca artesanal o industrial, actividades que se realizan bajo la superficie o marinas, trabajos subterráneos. Este es el caso de trabajo en una mina; en su momento, en las canteras de Artigas había alguna presencia, no muy significativa, de menores de edad. También hay actividades que implican el uso de maquinaria, equipos o herramientas peligrosas, partiendo del principio de que fueron concebidos y diseñados ergonómicamente para el trabajador adulto. O actividades que incluyan la manipulación o transporte de cargas pesadas. En Uruguay hemos avanzado mucho a partir del Decreto 423 del 2007, que establece una limitación en el trabajo repetitivo y de peso. Hay condiciones que pueden hacer que el trabajo sea peligroso; por ejemplo, ambientes con exposición a productos químicos y gases perniciosos. Otras actividades, por su extensión horaria, su dedicación, pueden impedir al menor de edad ejercer sus derechos.

La clave de lectura, además de las definiciones que nos obligan, porque están en la normativa internacional ratificada por Uruguay, el criterio, es la afectación de los derechos fundamentales.

Conozco el tema del trabajo rural porque unos tíos míos administraban un establecimiento agropecuario en Florida; yo iba allí de vacaciones. Ellos tenían ocho hijos; vivían y trabajaban allí; yo mismo lo hice. Tuve mi primer trabajo en una fábrica a los diecisiete años; por unos meses fui un trabajador menor de edad. Además, por la fiscalización el trabajo interinstitucional y la observación directa, sé que la realidad en el medio rural y familiar ha ido cambiando. Para poner ejemplos prácticos: una cosa es un niño que todos los días tiene la tarea de tender su cama y darle de comer a las gallinas, lo que le lleva menos de media hora y es una ayuda a sus familiares, y otra cosa es si el niño o adolescente, además de eso, tiene que darle de comer a los cerdos y cuidar a sus hermanos más chicos; eso le puede impedir la concurrencia regular a la escuela, porque cuando ellos se enferman se tiene que quedar. Eso estaría comprometiendo las posibilidades de desarrollarse en lo educativo, hasta le afectaría su salud psicológica, si la carga excediera sus posibilidades, estaría expuesto a

agentes físicos nocivos para la salud, manejando determinada maquinaria, etcétera. Ahí es donde se visualizan esas diferencias. En el caso de la recolección de piñas, que se mencionaba recién, una cosa es que en determinada época del año la familia salga a juntar algunas para su uso particular, y otra es que el chico se tenga que trepar al árbol sin anclajes ni cintos, a mover las ramas, lo que implica riesgo de caída.

Hay que hacer el análisis de todo esto, no solo en la fiscalización, sino para el diseño de herramientas para abordar los problemas, de manera propositiva. Como Inspector General del Trabajo debo decir que, obviamente, cuando nos encontramos con esas situaciones, las corregimos. Pero también es cierto que hay que dar respuestas y ver la realidad íntegramente.

Con respecto al trabajo doméstico, Uruguay está siendo visto como ejemplo, hasta en la fiscalización. No tenemos una muestra clara, porque hemos estado en algunos barrios de Montevideo y en capitales del interior. Pero, al menos en los barrios del centro y el este y algunas zonas de Canelones, como barrios privados, no hemos encontrado trabajadores adolescentes.

En este momento, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social generó una unidad de Empleo Rural, que hace un abordaje integral, inclusive desde todas las unidades ejecutoras del propio Ministerio. Está realizando una campaña en los medios de comunicación masiva; eso es importante, porque sensibiliza. Eso se combinó con una campaña de empleo juvenil, y se prestó especial atención a los elementos de seguridad y salud. También incluye la fiscalización. Hoy estamos haciendo operativos de fiscalización en las zafras, en lo que tiene que ver con la formalidad y las normas de seguridad y salud. Interesa determinar el grado de cumplimiento y de conocimiento de las normas de seguridad y salud. Es una actividad con un componente didáctico y propositivo, porque incluye una encuesta para observar el grado de conocimiento del empleador y trabajador de la normativa básica. No es sólo la intimación, la corrección, las actas. No tenía planificado dar información sobre los lugares que estamos fiscalizando, porque la sorpresa tiene un efecto importante, aunque si me lo piden, lo puedo decir.

Se hicieron algunas preguntas referidas a la mendicidad, a compatibilizar el estudio y el trabajo. Allí hay una clave, sin duda. Hay programas, como el "Yo trabajo y estudio"; son políticas que atienden a esa realidad, la del adolescente que quiere y puede trabajar, pero es necesario que no deserte del sistema educativo, para tener mayores posibilidades en el futuro. Va a ser interesante la evaluación que se haga en su momento de este programa; la posibilidad de trabajar va atada a la asistencia y los resultados en el sistema educativo. Hay varios proyectos en ese sentido, pero este es simbólico y todo el mundo lo conoce.

Ante la presencia en sala de Cinterfor-OIT, organización que nos ha apoyado mucho y sin la que no hubiéramos podido hacer la encuesta -fue una encuesta propia modular, creo que se define así técnicamente, porque no eran preguntas agregadas a otra encuesta-, pienso que es necesario medir de nuevo el impacto de las políticas sociales. Esta es otra de las virtudes del diálogo interinstitucional, para ver cómo las políticas se van focalizando en los lugares, y cómo afecta este aspecto el tema del trabajo infantil, la deserción del sistema educativo, quiénes son y en qué momento. En este sentido, el Inau hizo una revisación del sistema de permisos.

Voy a poner otro ejemplo sucinto. Hicimos un operativo en la industria forestal, en 2011; no fue dirigido a las grandes empresas, que tienen determinados estándares. Teníamos noticia, y comprobamos la existencia de campamentos, grupos de personas que van a un monte, lo talan y se lo venden a alguien; generalmente se hacen rolos para los generadores de vapor en industrias chicas, o para la calefacción doméstica. Nos encontramos con un deterioro de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores en esos campamentos, generalmente informales, no en las empresas formales, pero no había una presencia importante de trabajo adolescente, aunque en un primer momento pensamos que la había. Eran dos o tres adolescentes en trescientos trabajadores. Sí encontramos jóvenes, mayores de dieciocho años, que lógicamente no estaban en el sistema educativo y que, como los demás, trabajaban en malas condiciones.

El señor Diputado Novales expuso una iniciativa relacionada con el Banco de Seguros. El trabajador formal tiene cobertura del Banco y de la ex Disse, en diferentes contingencias. El Banco de Seguros cubre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y para las enfermedades comunes, está el Banco de Previsión Social. Es una propuesta muy interesante, por dos cosas: primero, por la cobertura, y segundo, porque puede generar un proceso de formalización y de abordaje de determinada realidad, propositivamente. Permitiría asesorar y sensibilizar, incluso en el entorno familiar, sobre la peligrosidad de algunas tareas, las que no se pueden realizar; otras sí, pero en determinado marco etario y condiciones. No solamente se

extendería la cobertura. En ese sentido, hemos actualizado el listado de enfermedades profesionales de la OIT de 2010; se amplió la cobertura del Estado para esas enfermedades. Además, decía, puede desencadenar un proceso de sensibilización y de análisis, ser un elemento más para la formalización. Las claves de esto son la formalización del circuito comercial y del circuito laboral. Y también sensibilizaría sobre qué tareas se pueden hacer, incluso en el núcleo familiar. Para seguir con el ejemplo de las piñas, les diríamos que los cubrimos, pero que el adolescente sólo va a recogerlas del suelo, no puede subirse al árbol.

Estas ideas pueden desencadenar otro tipo de abordajes y la interacción institucional. Desde ya tomamos nota de la propuesta, porque sobre todo, en lo que tiene que ver con el ámbito rural y con este proyecto del Parlamento, es una de las propuestas claras, contundentes, con un alcance mayor que el de la cobertura.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de nuestros visitantes, que han realizado aportes muy importantes para el trabajo de esta Comisión.

SEÑOR ROBAINA.- Estamos a las órdenes, y cuando ustedes quieran, podemos reunirnos conjuntamente con el Ceti.

(Se retiran los invitados)

SEÑORA PAYSSÉ.- Quiero plantear que el próximo orden del día incluya un informe sobre la Core, la que integramos como Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, y sería bueno ponernos al día sobre lo que allí está sucediendo. Precisamente, hoy votaríamos en el Plenario una extensión del Estatuto del Apátrida, por la necesidad de que éste tenga un aterrizaje nacional. Hemos leído que el tema va a ser monitoreado por la Core; entonces, hay que ver qué significa el asunto de la apatridia. La integración de la Core tiene que ver con la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos. Se rota la presidencia de la Core entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y sería bueno recibir un informe sobre el estado de situación, con referencia a los temas que estuvimos oportunamente analizando aquí, cada vez que las presidencias de la Core lo creyeron oportuno.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la propuesta de la señora Diputada.

(Se vota:)

—— 4 en 4: Afirmativa. Unanimidad.

Se levanta la reunión.